VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 295)**

z dnia 22 października 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 295)

22 października 2014 r.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej, obradująca pod przewodnictwem poseł **Agnieszki Pomaskiej (PO)**, przewodniczącej Komisji, rozpatrzyła:

– informację na temat działalności Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEX).

W posiedzeniu udział wzięli: **Gil Arias-Fernández** dyrektor wykonawczy Agencji FRONTEX wraz ze współpracownikami, **Aleksandra Świątecka** dyrektor Biura Współpracy Międzynarodowej Komendy Głównej Straży Granicznej, **Przemysław Siejczuk** starszy specjalista w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego, **Magdalena Górnicka** asystentka w Biurze Zewnętrznym Grupy Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim**, Edyta Bera** główny specjalista w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, **Marek Bieńkowski** dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego Najwyższej Izby Kontroli;

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Adam Dudzic** wicedyrektor Biura Spraw Międzynarodowych, **Joanna Kowalska**, **Agnieszka Maciejczak** – z sekretariatu Komisji w BSM.

Przewodnicząca poseł Agnieszka Pomaska (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Witam panie i panów posłów, szczególnie serdecznie chciałam przywitać dyrektora wykonawczego Agencji FRONTEX, pana Gila Ariasa-Fernándeza. Dla formalności chcę zapytać, czy są jakieś uwagi do porządku obrad. Jest on co prawda bardzo krótki, ale bardzo konkretny, więc liczę na owocną dyskusję. Uwag do porządku obrad nie słyszę, w związku z tym stwierdzam, że porządek został przyjęty. Przechodzimy do jego realizacji, czyli informacji na temat działalności Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich. Od razu oddam głos panu dyrektorowi z prośbą o wprowadzenie i przedstawienie informacji. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor wykonawczy Agencji FRONTEX Gil Arias-Fernández:

Szanowni państwo, posłowie na Sejm. Po pierwsze, chciałbym państwa przeprosić za to, że moja polszczyzna niestety nie jest dostatecznie dobra, żeby przemawiać w tym języku, dlatego będę posługiwał się językiem angielskim, który jest oficjalnym językiem roboczym naszej Agencji.

Z sekretariatu Komisji otrzymałem sugestię, czy też pięć tematów proponowanych, którymi miałbym się zająć, które państwa interesują, dlatego właśnie na nich się skupię. Będą to szlaki migracyjne. W tym zakresie skorzystam z prezentacji w PowerPoint. Dalej – polityka w sprawie migracji UE, współpraca FRONTEX-u z polskimi władzami, następnie przyszłość FRONTEX-u. Jako ostatni poruszę temat relacji FRONTEX-u z krajowymi parlamentami.

Przejdę do pierwszego tematu, czyli główne szlaki migracyjne. Jak widać na slajdzie, w UE w 2014 roku widzimy istotny wzrost nielegalnych przekroczeń granicy, to znaczy, przyjazdów obywateli państw trzecich do UE. W porównaniu z latami poprzednimi, również w porównaniu z analogicznym okresem 2013 roku, mamy duży wzrost. Nielegalne przekroczenia granicy stanowią dwuipółkrotnie większą liczbę niż odnotowana w zeszłym roku.

Do 12 października w państwach członkowskich odnotowano ponad 207 tys. takich incydentów w porównaniu z około 107 tys. odnotowanymi w całym roku 2013. Przez

dwanaście miesięcy 2013 roku była to dużo mniejsza liczba niż już teraz w tym roku. W tym roku spodziewamy się, że będzie to poziom dużo wyższy niż ten w roku 2011. Wspominałem właśnie o tym, że poziom w 2014 roku już przekroczył pułap, który został osiągnięty w roku 2011, a był to rekordowy rok w UE, ponieważ był to czas arabskiej wiosny. Wówczas incydentów nielegalnego przekroczenia granic było 141 tys. Spodziewamy się, że tendencja będzie wzrostowa, przynajmniej dopóki nie pogorszą się warunki przekraczania granic UE drogą morską.

Odnotowaliśmy duży wzrost incydentów na wszystkich trzech głównych szlakach. Wszystkie są w południowym obszarze UE, czyli w obszarze Morza Śródziemnego. We wrześniu wykryto około 21 tys. migrantów w środkowym obszarze Morza Śródziemnego. Sytuacja jest krytyczna, ponieważ napływ nielegalnych migrantów przekroczył już 20 tys. osób miesięcznie. Takie wyniki odnotowaliśmy w czerwcu br. Centralny obszar Morza Śródziemnego stanowi ponad 68% wszystkich incydentów na poziomie UE. Niestety, często odnotowujemy tu wypadki śmiertelne. W tym zakresie spodziewamy się wzrostu w okresie zimowym.

We wrześniu bardzo wielu migrantów przybyło do Bułgarii i Grecji. Te osoby były przechwytywane na wyspach greckich. Również liczba Ukraińców, którzy starają się o uzyskanie azylu w państwach członkowskich UE, wzrasta, jednak warunki na granicy z Ukrainą są raczej stabilne. Tak można je określić.

Jeżeli chodzi o narodowości migrantów, to jak już mówiłem wcześniej, są to Syryjczycy i Erytrejczycy, jak też osoby, które chcą się wydostać z Libii. To wynika z tego, że są tam konflikty. Osoby te starają się o azyl w UE z powodu konfliktów wewnętrznych w ich państwie. Te ruchy w Erytrei, jak również ludzie, wspomagani są przez organizatorów nielegalnego przekraczania granicy. Właśnie w związku z tym odnotowujemy wzrost.

Wracając do sytuacji na Ukrainie. Konflikt w tym momencie jeszcze się nie zakończył i FRONTEX w dalszym ciągu monitoruje sytuację. Jest w nieustającym kontakcie z sąsiadującymi krajami UE, z Ukrainą. Ale, jak już mówiłem wcześniej, nie odnotowaliśmy tu żadnych istotnych zmian na granicach.

Wzrost liczby wniosków o azyl odnotowaliśmy głównie w lipcu. Dodatkowo ponad tysiąc Ukraińców starało się o azyl w państwach członkowskich UE. To wciąż nie jest wielka liczba w porównaniu z innymi narodowościami. Liczba odmownych decyzji na wjazd dla obywateli z Ukrainy nieco wzrosła, ale koresponduje to z liczbą pasażerów z Ukrainy na granicy. Największy wzrost zaobserwowano na granicy lądowej pomiędzy Polską a Ukrainą. Decyzje odmowne wynikały głównie z tego, że takie osoby nie miały ważnej wizy albo ktoś nie mógł uzasadnić, dlaczego chce się dostać do kraju członkowskiego UE.

Odnotowaliśmy również duży wzrost przepływu obywateli na granicy ukraińsko-rumuńskiej. Chodzi o obywateli Ukrainy. Również z Mołdowy w kierunku Rumunii. Jeżeli chodzi o przejście graniczne w Medyce, która jest lądową granicą pomiędzy Polską a Ukrainą, to również odnotowano wzrost na tym samym poziomie.

Ostatni slajd mojej prezentacji pokazuje w sposób graficzny aktywność operacyjną Agencji. Jak państwo widzą, koordynuje ona wiele wspólnych operacji. Stanowią one centralny obszar naszej działalności. Odbywają się na granicach morskich, ale również lądowych, a także na lotniskach.

Chciałbym teraz przejść do kolejnego tematu, który otrzymałem z sekretariatu Komisji, czyli polityki migracyjnej UE. Jeżeli chodzi o migracje, to jest to bardzo szeroki temat, który dotyczy bardzo wielu obszarów: antropologii, gospodarki, socjologii, a nawet nauk politycznych. Chciałbym podkreślić, że migracja jako taka, to nie jest główny przedmiot działalności FRONTEX-u. Agencja ma mandat na koncentrowanie się na zarządzaniu granicami. Z chęcią podzielę się z państwem pewnymi przemyśleniami na temat polityki migracyjnej, ale z punktu widzenia zarządzania granicami, czyli z punktu widzenia bezpieczeństwa.

Aby zapewnić państwu lepsze rozumienie kontekstu mojej prezentacji, powiem kilka słów na temat naszej Agencji. Szczerze mówiąc, długa droga czekała państwa członkowskie UE, aż dotarliśmy do punktu, w którym jesteśmy dzisiaj. Możemy powiedzieć,

że na początku zarządzaliśmy granicami w stylu westfalskim, dalej wypróbowywaliśmy różne eksperymenty związane ze strefą Schengen, aż w końcu zastosowaliśmy europejski zintegrowany system zarządzania granicami.

Po wejściu do strefy Schengen w UE współpraca władz granicznych uległa wzmocnieniu. Cała ta koncepcja opiera się na zaufaniu. Francuski oficer na lotnisku Orly w Paryżu musi ufać służbom konsularnym Austrii, wydającym wizę w Bangkoku. Tak samo oficer policji w Szwecji, w Malmo, w porcie, musi ufać swoim kolegom w Polsce, że sprawdzili kierowcę ciężarówki z Rosji, który wjeżdża do UE w Terespolu.

Aby zwiększyć to zaufanie, o którym mówię, zgodziliśmy się na ustanowienie wspólnych ram prawnych. To jednak nie wystarczało. Chcieliśmy wspólnych praktyk, wspólnego rozumienia zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego, a także wspólnych standardów szkoleniowych. Chcieliśmy mieć wspólną gotowość do pomocy w sytuacji presji migracyjnej lub przestępstw na przejściach granicznych, których wzrost odnotowywany jest we wszystkich krajach europejskich.

W tym celu ustanowiliśmy FRONTEX, który jest tyglem, do którego państwa członkowskie wprowadzają swoje informacje, wiedzę ekspercką, a także swoich najlepszych przedstawicieli po to, aby wspólnie tworzyć programy szkoleniowe, analizę ryzyka, wspólne operacje, a także prowadzić badania. FRONTEX ułatwia i koordynuje pomoc jednego kraju dla drugiego.

Migracja widziana z tej perspektywy, z perspektywy osób, które zajmują się ochroną granic, polega na ułatwianiu przepływu około 700 mln ludzi, którzy przekraczają rocznie granice UE, a jednocześnie na zapobieganiu działaniom nielegalnym na granicach. Jeżeli jest za późno na unikanie i prewencję, to wtedy chcemy mieć możliwość zatrzymania takich działań i wprowadzenia działań naprawczych.

Jeżeli chodzi o politykę migracyjną, państwa członkowskie otrzymały pewne kompetencje w ramach UE na mocy art. 79 Traktatu UE. Jest to jednak zakres bardzo ograniczony. Chciałbym zacytować: „Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną, której celem jest zapewnienie na wszystkich etapach skutecznego zarządzania przepływem migracyjnym, sprawiedliwego traktowania obywateli krajów trzecich, którzy legalnie przebywają w państwach członkowskich, a także usprawniania działań, które mają na celu zapobieganie i zwalczanie nielegalnej imigracji oraz handlu ludźmi”.

W celu wdrożenia tej polityki Rada oraz PE mogą podejmować działania związane z warunkami wjazdu do kraju oraz pobytu w kraju, standardów długoterminowych wiz, a także pozwoleń na pobyt. Dotyczy to również działań związanych z łączeniem rodzin. Ogólnie rzecz biorąc, Rada oraz PE przyjęły szereg dyrektyw, których celem jest harmonizacja i ujednolicanie praktyk w państwach członkowskich. Jednocześnie w § 5 tego samego artykułu możemy przeczytać: „Artykuł ten nie będzie wpływał na prawa państw członkowskich i uprawnienia do określania przepływu i wpuszczania obywateli pochodzących z państw trzecich na ich terytoria po to, aby podjąć pracę, niezależnie od tego, czy są oni pracownikami, czy prowadzą własną działalność”. To oznacza, że tak naprawdę władza pozostaje w państwach członkowskich. To państwa członkowskie decydują o liczbie osób, które mogą legalnie przebywać w ich kraju. Jest to przykład subsydiarności, czyli pomocniczości, a także proporcjonalności. To są główne filary UE. Jest to również główne wskazanie polityki migracyjnej UE, która stanowi tylko pewien ułamek całościowych polityk krajowych.

Nowy przewodniczący Komisji Europejskiej, pan Jean-Claude Juncker zajął się problemem migracji w swoich wytycznych politycznych. Było tam zapisane, cytuję: „Europa potrzebuje lepszego zarządzania migracją i to we wszystkich jej aspektach. Skuteczna migracja bowiem, to zarówno imperatyw humanitarny, jak i gospodarczy. Musimy pokazać, że UE jest w stanie zaoferować dobre uzasadnienie po to, żeby przyciągać do siebie globalne talenty, a także wizję na temat tego, w jaki sposób solidnie zająć się wyzwaniem, jakie stanowi nielegalna migracja”

Lepsze zarządzanie granicami, a także zwalczanie przestępczości transgranicznej, należy do kluczowych celów przyszłego komisarza ds. migracji i spraw wewnętrznych. Te działania mają się koncentrować na wszystkich obszarach, w których możemy wprowadzać zmiany na poziomie UE.

Środki wspomniane przez nowego przewodniczącego Komisji to dyrektywa w sprawie niebieskiej karty, wzmocnienie FRONTEX-u, pełne i spójne wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylu, przy współpracy z państwami trzecimi, oraz walka przeciwko przemytowi ludzi i towarów.

Podzielę się z państwem wyzwaniami, które stoją przed służbami zarządzającymi przepływami granicznymi. Uzupełnią one uwagi przewodniczącego Junckera. Pierwsze wyzwanie to jest zwiększona liczba pasażerów. Obecna infrastruktura na punktach granicznych stwarza liczne problemy natury operacyjnej i biznesowej straży granicznej, władzom portów, liniom lotniczym oraz dla samym pasażerom. Drugie wyzwanie, to jest planowanie awaryjne na wypadek scenariuszy, w których mamy do czynienia z mieszanymi przepływami imigracyjnymi i ich wzrostem. Mogą one być tak silne, że przekroczą zdolności reagowania pojedynczego państwa członkowskiego. Trzecie wyzwanie, to jest lepsza koordynacja między wewnętrznymi i zewnętrznymi służbami bezpieczeństwa. I wreszcie czwarte, to jest optymalne wykorzystanie różnych unijnych systemów wymiany informacji oraz ich skuteczne wdrażanie. Już istnieją: system informacji Schengen, system wymiany informacji wizowej oraz Eurodac. Istnieje plan wdrożenia w przyszłości systemów: wjazdu i wyjazdu, rejestrowania podróżnych oraz danych PNR, czyli przylotów pasażera.

Oczywiście istnieje bardzo wiele innych wyzwań, ale wszystko sprowadza się do jednej rzeczy: zarządzanie granicami to nie jest coś, co dotyczy tylko cła, migracji czy bezpieczeństwa. Koncept zarządzania granicami jest multidyscyplinarny. Wiele jego elementów zawiera się w różnych unijnych politykach. Z drugiej strony zakładamy też, że samo zarządzanie granicami nie jest w stanie odpowiedzieć na wyzwania, które stawiają współczesne zjawiska migracyjne. Migracja to jest proces, w którym biorą udział migranci i ludzie, którzy im to ułatwiają, organizacje, które im to ułatwiają, ale również przemytnicy ludzi. Imigranci mogą dotrzeć do miejsca docelowego w ciągu kilku godzin, tygodni, ale może to trwać nawet rok, dlatego kontrola granic jest tylko częścią tego procesu.

Przepływy migracyjne mają mieszany charakter i każda kategoria imigrantów ma inne potrzeby i inne zobowiązania. Turystów, którzy chcą zwiedzać UE, nie można traktować tak samo jak uchodźców, którzy uciekają przed wojną albo prześladowaniami. Mogę się tylko zwrócić do was, szanowni posłowie, żebyście wykorzystali jak najlepiej wasze możliwości legislacyjne, żeby na podstawie dostępnych nam dowodów zaangażować wszystkie władze, które są związane z zarządzaniem migracją. Jest to kwestia niezwykle złożona i nie można znaleźć rozwiązania, które odpowie na wszystkie problemy.

Polska jest jednym z krajów UE, które mają długą granicę zewnętrzną. W jaki sposób oceniana jest współpraca z polskimi władzami? Współpraca z nimi jest kwestią złożoną. Z jednej strony jest to nasza codzienna praca ze Strażą Graniczną, z drugiej są to relacje z Polską jako państwem, w którym znajduje się siedziba naszej Agencji. Jeśli chodzi o pierwszą część, to mogę tylko pochwalić profesjonalnych i otwartych pracowników polskich służb ścigania. Polska jest zaangażowana w rozmaite działania FRONTEX-u, od szkoleń, poprzez wspólne operacje na granicy, aż po walkę z przemytem ludzi. Jeśli chodzi o Polskę jako o kraj, w którym znajduje się FRONTEX, chciałbym państwu powiedzieć, że od 2005 roku, kiedy Warszawa została wybrana jako miejsce siedziby tej Agencji, nie podpisaliśmy porządnego porozumienia o siedzibie. Mam nadzieję, że wkrótce nam się to uda, chociaż z drugiej strony obawiam się, że niedługo będziemy obchodzić dziesięciolecie obecności FRONTEX-u w Warszawie bez porządnego porozumienia o siedzibie.

Teraz kilka słów na temat FRONTEX-u w przyszłości. Moim zdaniem, wszystko zaczyna się od analizy ryzyka. Wszystkie nasze plany oparte są na tej właśnie analizie, czy to szkolenia, czy badania i rozwój, czy wspólne operacje. Zbieramy dane statystyczne z państw członkowskich, informacje operacyjne z terenu, z otwartych źródeł oraz z tak zwanych szarych źródeł. Kiedy te dane uda nam się zebrać, sprawdzamy przede wszystkim ich jakość. Zaczyna się rzeczywisty wysiłek analityczny. Pod koniec procesu analizy powinniśmy zdawać sobie sprawę z tego, jakie delikatne kwestie są związane z granicą, jakie są potencjalne problemy, jakie są główne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, jakie obszary badań są ważne, w co należy się zaangażować, żeby pomóc strażom granicznym

w ich działaniach w państwach członkowskich. Wnioski z analizy ryzyka pozwalają również właściwie planować wspólne operacje. Podsumowując, FRONTEX był, jest i zawsze będzie Agencją, która ma charakter jednocześnie analityczny i operacyjny.

Kolejne pytanie: Dokąd zmierza FRONTEX? To jest pytanie, które sami sobie często zadajemy. Co pięć lat zarząd FRONTEX-u, komisja w tym zarządzie, zleca niezależną zewnętrzną ocenę tego, w jaki sposób przepisy, które ustanowiły Agencję, powinny być wdrażane. Niedawno zaczęliśmy pracę z zewnętrznym konsultantem i zajmujemy się następującymi kwestiami: skutecznością naszych działań, wpływem, jaki mamy na zarządzanie granicami w państwach członkowskich UE, naszymi praktykami w codziennej pracy oraz wdrażaniem zobowiązań, które nakłada na nas Karta Praw Podstawowych UE. Proces ewaluacji trwa rok. Następnej jesieni raport zostanie przedłożony zarządowi FRONTEX-u. Na podstawie wniosków przedłożonych przez konsultantów zarząd FRONTEX-u przygotowuje zestaw zaleceń, który będzie przekazany Komisji i Radzie.

Zarząd FRONTEX-u składa się z kierowników straży granicznych państw należących do strefy Schengen oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej. W przypadku Polski członkiem zarządu jest komendant główny Straży Granicznej, generał dywizji Dominik Tracz.

Komisja i Rada mogą zdecydować o zmianach w mandacie FRONTEX-u. Po raz ostatni zajmowano się tą kwestią w 2008 roku. Wtedy doprowadzono do znacznych zmian w mandacie FRONTEX-u, które weszły w życie w grudniu 2011 roku. Warto wspomnieć, że FRONTEX pracuje również nad wprowadzeniem europejskiego systemu straży granicznej. Projekt ten zostanie przedstawiony Komisji Europejskiej tej jesieni. Na bazie studium wykonalności przeprowadzonego przez FRONTEX zostanie oparta struktura nowego zarządzania granicami w UE i w państwach stowarzyszonych z Schengen.

Należy wziąć pod uwagę kwestie, o których już dzisiaj wspomniałem, to znaczy: walkę ze zorganizowaną przestępczością, kompleksowe zarządzanie przepływami migracyjnymi, zwiększony ruch pasażerów, kompleksowe planowanie oraz wykonywanie zadań w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa, przy bliskiej współpracy z państwami trzecimi, optymalne wykorzystanie systemów informacyjnych na szczeblu UE i systemów identyfikacji oraz współpracy międzyagencyjnej na szczeblu krajowym i unijnym. Jako osoba, która pracuje w dziedzinie porządku i bezpieczeństwa publicznego od trzydziestu lat, mogę powiedzieć, że UE odniesie sukces tylko wtedy, gdy wszyscy będziemy działali w tym samym kierunku. Dlatego w najbliższych latach powinniśmy osiągnąć porozumienie z organami ścigania, społeczeństwem obywatelskim i parlamentami. FRONTEX regularnie zdaje sprawozdanie z działalności Parlamentowi Europejskiemu, a w szczególności Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. To jest tak zwana Komisja LIBE.

Nasze kontakty z parlamentami narodowymi nie są systematyczne, ale kiedy tylko to jest możliwe, staramy się stawiać na ich zaproszenia. Chciałbym podkreślić, że jestem bardzo wdzięczny państwu za zaproszenie mnie na dzisiejsze spotkanie do Sejmu i danie mi możliwości podzielenia się z państwem moimi przemyśleniami w kwestii migracji i bezpieczeństwa w UE.

Jeżeli mają państwo pytania, to jestem do dyspozycji.

Przewodnicząca poseł Agnieszka Pomaska (PO):

Bardzo dziękuję, panie dyrektorze. Otwieram dyskusję. W pierwszej kolejności poproszę o zabranie głosu wiceprzewodniczącego Komisji, pana posła Krzysztofa Szczerskiego.

Poseł Krzysztof Szczerski (PiS):

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca. Dziękujemy za wizytę u nas, na posiedzeniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Byłem jednym z inicjatorów naszego spotkania, dlatego że uważam, że nawet jeśli te spotkania nie są zbyt częste, to pewna regularność kontaktu w sensie informacyjnym jest z pożytkiem szczególnie dla nas, jako posłów zajmujących się w Polsce polityką europejską.

Koncepcja dzisiejszych obrad powstała przede wszystkim w efekcie naszego spotkania z prezydencją włoską. Wyraźnie podkreśliła ona politykę migracyjną, jako jeden z swoich priorytetów politycznych. W dokumentach prezydencji włoskiej dotyczących polityki migracyjnej pojawia się nadzieja na współpracę i poszerzenie roli FRONTEX-u w nowej

strategii politycznej migracji. Przede wszystkim dokumenty prezydencji włoskiej – o to chciałbym pana zapytać na początku – podkreślają jej wsparcie p dla podpisywania przez FRONTEX z krajami trzecimi porozumień dotyczących wspólnej kontroli granic i walki z nielegalną migracją. Chcę zapytać, po pierwsze, w jaki sposób postępują tego typu porozumienia? Z którymi krajami rozmowy są zakończone, z którymi się toczą? Inaczej mówiąc, jak FRONTEX współpracuje z partnerami z krajów trzecich? To, jak wyraźnie widać przy prezydencji włoskiej, jest postrzegane przez nich jako jeden z priorytetów.

Pytanie drugie, które chciałbym zadać, dotyczy kwestii bardziej analitycznych ze strony FRONTEX-u. Jak pan widzi balans pomiędzy dwoma elementami walki z nielegalną przestępczością? Z jednej strony jest uszczelnianie granic i współpraca z krajami trzecimi, tak żeby nielegalnych imigrantów powiązanych z przestępczością spływało jak najmniej, ale jednocześnie prezydencja włoska mówi także o potrzebie pogłębionej – *sustainable* – polityki odsyłania – *return policy* – wydalania ich z terytorium UE. Jaki powinien być balans pomiędzy blokowaniem granic a polityką odsyłania, czyli *de facto* wyszukiwania nielegalnie przekraczających granicę na terytorium państw członkowskich UE i wydalania ich? Obie te polityki wiążą się ze sporymi emocjami, także politycznymi, z krajami trzecimi.

Trzecie pytanie, które chciałbym zadać na początek naszej dyskusji, dotyczy pana stosunku do polityki ruchu bezwizowego. Jaka jest pana ocena, z punktu widzenia Agencji FRONTEX, otwarcia granic na ruch bezwizowy między Okręgiem Kaliningradzkim a UE. Jak państwo oceniają efekty tego otwarcia, czyli objęcia całego Okręgu Kaliningradzkiego ruchem bezwizowym, z punktu widzenia analitycznego, ale także statystycznego i doświadczeń? Jak państwo oceniają ten konkretny przypadek ruchu bezwizowego między Rosją a UE? Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Agnieszka Pomaska (PO):

Bardzo dziękuję. Pan wiceprzewodniczący Andrzej Gałażewski.

Poseł Andrzej Gałażewski (PO):

Dziękuję bardzo. Chciałem zapytać o kilka spraw związanych z działalnością FRONTEX-u, zarówno na naszych granicach wschodnich, jak i w basenie Morza Śródziemnego. W początkowej fazie budowania FRONTEX-u wszystkie akcje zewnętrzne, w których miał uczestniczyć, to miały być akcje na zaproszenie państwa członkowskiego. Z sytuacji na Morzu Śródziemnym wynika, że będzie to raczej permanentna akcja FRONTEX-u, dlatego że wysiłki zarówno państw członkowskich, jak i Agencji, nie dają efektu ograniczenia nielegalnej emigracji. Są również problemy na granicach lądowych, już w tej chwili mniejsze, ale swego czasu granica lądowa pomiędzy Grecją a Turcją była uznawana za najbardziej dziurawą granicę UE.

Pytanie moje brzmi: Czy pan, jako dyrektor FRONTEX-u, może powiedzieć, że obecność Agencji istotnie wzmacnia działalność służb granicznych państw członkowskich, szczególnie w basenie Morza Śródziemnego, a szczególnie w Grecji? Czy FRONTEX wprowadził pewną nową jakość pracy służb granicznych w państwach członkowskich? Chodzi o wszystkie, zarówno te, które mają granice zewnętrzne, jak i te, które mają wewnętrzne, bo przecież tradycje są różne, jakość pracy tych służb jest różna. Czy są wypracowane jakieś europejskie standardy, które te służby powinny osiągać?

Trzecie pytanie – uszczegółowienie pytania pana posła Szczerskiego – jak wygląda współpraca służb granicznych Polski, Rosji, Białorusi i Ukrainy? Czy rzeczywiście mamy do czynienia z postępem w tej współpracy i wzajemnym podnoszeniem kwalifikacji? Takie pytanie mogę zadać polskim służbom granicznym, ale chciałbym znać opinię FRONTEX-u na ten temat. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Agnieszka Pomaska (PO):

Pani wiceprzewodnicząca Alicja Olechowska.

Poseł Alicja Olechowska (PO):

Dziękuję bardzo. Panie dyrektorze, szanowni państwo, chcę poruszyć kwestie dotyczące swobodnego dostępu do granic. Interesuje mnie, jakie jest podejście FRON-

TEX-u do ruchu bezwizowego z krajami Półwyspu Arabskiego. Wiadomo jest, że te kraje starają się doprowadzić do bezwizowego wjazdu do Europy. Chciałam również zapytać, na ile umowa z Schengen zawarta ze Szwajcarią kilka lat temu, jest bezpieczna dla granic europejskich pod kątem przepływów kapitałowych, a także przepływów ludności? Jak wiadomo, umowa ze Szwajcarią dotycząca dostępu do strefy Schengen, jest umową bardziej liberalną niż z innymi krajami, które nie są krajami UE. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Agnieszka Pomaska (PO):

Bardzo dziękuję. Pan poseł Marek Wójcik.

Poseł Marek Wójcik (PO):

Pani przewodnicząca, panie dyrektorze, chcę zapytać o perspektywy rozwoju Europejskiego Systemu Nadzorowania Granic EUROSUR. To jest system, który dostarczają państwo między innymi polskiej straży granicznej. Jak ten system w najbliższych latach będzie się rozwijał? Z tego co wiem, jest on obecnie wprowadzany również we współpracy między innymi z Amerykanami. Czy planują państwo uniezależnienie się od pomocy z tamtej strony i dalszy rozwój tego systemu wewnątrz UE? Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Agnieszka Pomaska (PO):

Jeszcze pan poseł Kazimierz Gołojuch.

Poseł Kazimierz Gołojuch (PiS):

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca, Wysoka Komisji, panie dyrektorze, chciałbym zapytać o dwie kwestie. Pierwsza dotyczy krajów stowarzyszonych ze strefą Schengen. Jak kraje stowarzyszone z FRONTEX-em, które są w strefie Schengen, uczestniczą we współfinansowaniu zabezpieczania granic zewnętrznych UE? Drugie pytanie dotyczy usiłowań przekraczania granicy. Pan dyrektor wspomniał, że najwięcej takich przekroczeń jest z kierunku Morza Śródziemnego. Ja chciałbym zapytać o stronę polską, jak to wygląda na granicy z Ukrainą, Białorusią i Obwodem Kaliningradzkim. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Agnieszka Pomaska (PO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie Słyszę. W związku z tym proszę pana dyrektora o udzielenie odpowiedzi.

Dyrektor wykonawczy Agencji FRONTEX Gil Arias-Fernández:

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca, dziękuję również za pytania. Postaram się odnieść do nich wszystkich jak najlepiej, ale niektórych nie przewidziałem. Mają one bowiem charakter czysto polityczny, a FRONTEX nie jest zaangażowany politycznie, więc nie będę w stanie udzielić satysfakcjonującej odpowiedzi na niektóre z państwa pytań.

Jeśli chodzi o współpracę FRONTEX-u z państwami trzecimi, to nasza Agencja ma robocze porozumienia, tzw. *working agreements*. Tak nazywamy nasze porozumienia o współpracy z państwami trzecimi. Te umowy nie mają statusu umowy międzynarodowej. Z prawnego punktu widzenia nie są to konwencje albo umowy międzynarodowe. Są to umowy robocze, które podpisujemy z odpowiednimi władzami w państwach trzecich, a dotyczą one ochrony granic. Niestety, z głowy nie jestem w stanie podać państwu liczby tych porozumień roboczych. Może ich być dwadzieścia lub trochę więcej. Mamy takie porozumienia ze wszystkimi państwami Bałkanów Zachodnich oraz państwami na wschód od UE. Priorytetem jest obszar Maghrebu i basen Morza Śródziemnego. Niestety, nie mamy tam podpisanych żadnych porozumień. Mamy podpisane porozumienie z Nigerią. Jest ono o tyle istotne, że wspólne operacje odsyłania z UE do Nigerii, na bazie tego roboczego porozumienia są ważne.

Czy powinniśmy się skupić na odsyłaniu, czy na poszukiwaniu nielegalnych imigrantów na terytorium UE. W ramach nowej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego zintegrowane zarządzanie granicami składa się z kilku poziomów. Pierwszy, to współpraca z władzami w państwach trzecich oraz z odpowiednimi przedstawicielami państw UE w tych krajach, czyli na przykład z konsulatami. Udzielają one szkoleń i wsparcia tamtejszym służbom granicznym.

Drugi poziom współpracy, to jest współpraca transgraniczna, to znaczy z odpowiednimi władzami w krajach sąsiadujących z UE. Jest to współpraca straży granicznej

na granicy, wspólne patrolowanie itd. Trzeci poziom, to jest praca wewnątrz UE. Tutaj nasza Agencja nie odgrywa żadnej roli. Decyzje o odsyłaniu imigrantów podejmowane są przez władze odpowiednich krajów. Agencja tylko wspiera kraje członkowskie. Jeżeli osoby do odesłania znajdują się w więcej niż jednym kraju członkowskim albo wymaga to decyzji administracyjnych, to wtedy FRONTEX może pomóc w koordynacji, na przykład w zarządzaniu lotem, którym odsyła się te osoby. Nie mamy jednak żadnego wpływu na podejmowane decyzje o ich odesłaniu lub nie. To nie należy do kompetencji FRONTEX-u.

Oczywiste jest, że skuteczne odesłanie obywatela, to nie jest tylko wydalenie osoby, która nie ma prawa do przebywania na terytorium UE. To znaczy, to są osoby, które albo nie są objęte azylem, albo nie mają pozwolenia na pobyt. Samo odesłanie, to jest jedna kwestia, ale druga, to rola odstraszająca tej procedury. To znaczy, żeby nielegalni imigranci mieli świadomość, że jeśli są w UE, ale nie mają odpowiednich dokumentów i zezwoleń, to muszą się liczyć z ryzykiem odesłania do krajów pochodzenia. Rola odstraszająca tej możliwości jest istotna.

Teraz Kaliningrad. Nasza Agencja nie brała udziału w negocjacjach ze stroną rosyjską. Muszę przyznać, że nic nie wiem na temat tych negocjacji i nie wiem, jak wygląda przyszłość porozumienia o ruchu bezwizowym między Obwodem Kaliningradzkim a Polską. Nie wiem, jak to będzie rozwiązane z rosyjskimi władzami. Ponieważ FRONTEX nie bierze udziału w tych rozmowach, nie jest też informowany, a także nikt nie zasięga naszej opinii. To jest poczynanie Komisji Europejskiej i nie wiemy, jak wygląda rozwój sytuacji na tym froncie.

Jak rozwijał się zakres działania naszej Agencji. Od samego początku, od założenia FRONTEX-u, operacje były przeprowadzane na życzenie państw członkowskich. Obecnie to już tak nie wygląda. Teraz my proponujemy państwom członkowskim operacje albo czynności opierające się na analizie ryzyka. Mamy nasze służby wywiadowcze, które zdobywają odpowiednie informacje i na podstawie analizy ryzyka przygotowujemy zalecenia dotyczące tego, jak poradzić sobie z nielegalną imigracją. Na podstawie naszej wewnętrznej pracy proponujemy pomoc państwom UE. To oczywiście obejmuje pewne negocjacje. To znaczy, weźmy na przykład sytuację w basenie Morza Śródziemnego. Nawet, jeżeli postanowilibyśmy uruchomić operację, ponieważ uważamy, że jest to niezbędne, ale Włochy, które miałyby być państwem goszczącym, byłyby na tę operację niegotowe, to byłoby to nie do przeprowadzenia. Wszystkie operacje są przeprowadzane na podstawie umowy z państwem goszczącym. To jest zazwyczaj państwo, które najsilniej odczuwa niedogodności związane z napływem nielegalnych imigrantów.

Jeśli chodzi o operacje, które do tej pory FRONTEX przeprowadził, wiemy z informacji zwrotnych z państw członkowskich UE, że pomagają one uszczelnić granice.

To, co ma najsilniejszy wpływ na sytuację na granicy, to działalność międzynarodowa. Weźmy jako przykład granicę lądową między Grecją a Turcją. Pomagaliśmy greckim władzom, już od kilku lat, i wciąż ich wspieramy, nie tylko na granicy lądowej, ale również na granicy morskiej. Jest znaczna liczba nielegalnych przekroczeń granicy pomiędzy Turcją a Grecją. Ta liczba spadła, kiedy greckie władze zdecydowały się zatrudnić dwa tysiące nowych strażników granicznych. Na 12 km granicy dwa tysiące nowych funkcjonariuszy to jest bardzo dużo i to rzeczywiście okazało się skuteczne.

To zjawisko obserwujemy też na innych częściach granic zewnętrznych UE. Przepływy migracyjne są elastyczne, a przemytnicy sprytnie wykorzystują nowe możliwości. To znaczy, kiedy w Grecji pojawiło się więcej strażników granicznych, i to samo stało się w Bułgarii, przemytnicy zaczęli przeprowadzać nielegalnych migrantów przez wyspy. Już nie lądem, tylko przez wyspy na Morzu Egejskim.

Nowy komisarz to właśnie podkreślił. To znaczy, że budowanie fortecy Europa, to nie jest rozwiązanie. Rzeczywiście, potrzebujemy zwiększonych zasobów na granicach, ale to jest tylko jedna część szerszej strategii, szerszego pakietu środków zaradczych. Mimo operacji na Morzu Śródziemnym zwiększa się liczba emigrantów, którzy usiłują się dostać do Europy drogą morską. Ta liczba wciąż rośnie. Wiąże się to, po pierwsze, z sytuacją w państwach, z których pochodzą imigranci. Ta sytuacja jest, powiedzmy wprost, dramatyczna. Wielu z nich to są obywatele Syrii, którzy uciekają przed wojną. Wielu

innych pochodzi z Erytrei, z Somalii, czyli z rogu Afryki, gdzie sytuacja też jest bardzo trudna. To jest główny czynnik, który popycha imigrantów do opuszczania swoich krajów i próby ucieczki do Europy.

Po tragedii w październiku, w której niedaleko wyspy Lampedusa zatonęło prawie czterysta osób, włoskie władze zdecydowały się uruchomić operację poszukiwawczo-ratunkową. Brała w tym udział włoska marynarka. Dzięki tej operacji ocalono tysiące istnień ludzkich, ale przemytnicy skorzystali z tej operacji. Wiedzieli o niej dobrze, więc umieszczali jeszcze więcej migrantów na drobnych krypach, które były nieprzystosowane do warunków. Na łodziach było za dużo ludzi, za mało paliwa i za mało wody. Przemytnicy opierali się na założeniu, że można takie łodzie wypuszczać, ponieważ ci imigranci zostaną bardzo szybko ocaleni przez włoską marynarkę. Zatem nie dbali o to, czy ci ludzie mają wystarczającą ilość wody czy jedzenia, czy mają wystarczający zapas paliwa, żeby dotrzeć do lądu.

Ta operacja z jednej strony przysłużyła się przemytnikom i zwiększyła zagrożenie, z którym musieli się mierzyć sami emigranci, ponieważ mieli zbyt mało wody i paliwa, żeby dotrzeć do Europy. Ale gdyby w ramach *Mare Nostrum* okręty nie dotarły do tych łodzi, żeby ratować ludzi, to byliby oni skazani na śmierć na morzu. Ryzyko zatonięcia, nieprzetrwania tej podróży wzrosło dramatycznie. Odzwierciedlone jest to liczbą ofiar. Mimo operacji *Mare Nostrum* i tysiąca istnień ludzkich, które ta operacja uratowała, wiemy z wiarygodnych źródeł, że tego roku zatonęło na Morzu Śródziemnych 2 tys. migrantów. W roku 2013 zginęło znacznie mniej ludzi. Posługuję się danymi w procentach. Przykro mi, że używam procentów, mówiąc o tak tragicznych sprawach. W 2013 roku na tysiąc migrantów 0,4% ginęło, zaś w 2014 roku więcej – 1,4%. Zatem, zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i jako odsetek imigrantów, więcej osób ginęło na Morzu Śródziemnym, mimo że wprowadzono operację *Mare Nostrum*.

Na zakończenie chciałbym powiedzieć o wartości dodanej działalności FRONTEX-u. Opieram to na danych, które docierają do nas z państw członkowskich oraz od nowego komisarza. Powiedział on w prezentacji w PE, że praca FRONTEX-u jest doceniana w państwach członkowskich. Jest tak nie tylko dlatego, że Agencja pomaga zwiększyć bezpieczeństwo granic, ale również dlatego, że buduje zdolności operacyjne. FRONTEX przeprowadza szkolenia i przygotowuje materiały do tych szkoleń, które są później wdrażane przez odpowiednie organy państw członkowskich. Agencja postawiła sobie również za cel zwiększenie świadomości tego, jak konieczne jest przestrzeganie praw podstawowych przez strażników granicznych. Staram się być w miarę obiektywny, mimo że reprezentuję tę Agencję. Mówiąc obiektywnie, sądzę, że wysiłki i praca w naszej Agencji są przydatne i doceniane przez państwa członkowskie UE.

Jeśli chodzi o współpracę między polskimi władzami a strażami granicznymi w krajach sąsiednich, przykro mi, ale nie dysponuję wystarczającymi informacjami. Jest tu dziś obecny przedstawiciel Straży Granicznej, który być może będzie w stanie lepiej odpowiedzieć na to pytanie. Niestety, przykro mi, ale niewiele wiem, jak skuteczna jest współpraca między polską Strażą Graniczną a strażami granicznymi trzech sąsiadujących z nią krajów. Mamy podpisane z nimi, wspomniane już umowy robocze. Z Ukrainą współpraca układa się naprawdę dobrze, z Rosją i Białorusią ta współpraca jest prawie nieistniejąca. Mamy podpisane umowy robocze ze wszystkimi trzema krajami. Porozumienie podpisane z Rosja to było pierwsze porozumienie robocze podpisane przez FRONTEX. Był to zresztą priorytet dla poprzedniego dyrektora zarządzającego. To taki komentarz na boku. Chcę powiedzieć, że naprawdę nam przykro, że straże graniczne: rosyjska i białoruska, nie są aż tak aktywne i chętne do współpracy, jak byśmy chcieli.

To, co powiedziałem *à propos* Kaliningradu, dotyczy również Półwyspu Arabskiego i możliwości wprowadzenia ruchu bezwizowego z państwami tego obszaru. Nie mam żadnych informacji. Zajmuje się tym Komisja Europejska. Nie wiem nic, ani o stanie negocjacji, ani o tym, na jakim etapie zatrzymały się rozmowy.

Jeśli zaś chodzi o Szwajcarię i inne państwa stowarzyszone ze strefą Schengen, to współpraca przebiega wyśmienicie, ze wszystkimi. Czy to jest ryzyko dla przepływu kapitału? Przykro mi, ale jeżeli o chodzi o przepływ kapitału, to niestety my się tym nie zajmujemy. Nie mamy do tego mandatu, aby się tym zajmować.

Natomiast, jeśli chodzi o przepływ ludzi, to do tej pory nie widzimy żadnego zagrożenia związanego ze swobodnym przepływem pomiędzy państwami sąsiadującymi z UE. Mówimy tu o Szwajcarii. Kolejny problem to polityka stosowana przez Szwajcarię, jeżeli chodzi o zezwolenia na podejmowanie pracy. Rozważano ustanowienie kwot czy jakichś zezwoleń na pobyt dla takich osób, ale od kilku miesięcy nie słyszałem żadnych nowych wieści, tak że nie umiem tego dokładnie ocenić. Natomiast z punktu widzenia bezpieczeństwa granicznego mogę państwu powiedzieć, że nie mamy żadnych niepokojów, jeżeli chodzi o sytuację na granicy pomiędzy Szwajcarią a państwami sąsiadującymi.

Muszę przyznać, że wcześniej, zanim Szwajcaria podpisała umowę o współpracy z UE, żeby korzystać z dorobku prawnego Schengen, to na przykład na granicy szwajcarsko-francuskiej w ogóle nie było kontroli. Był tak zwany mały ruch graniczny. Pomiędzy Francją a Szwajcarią dotyczył on tak naprawdę tylko pracowników, którzy mieszkali nieopodal, którzy przemieszczali się na niewielkiej granicy i odległości do pracy. Myślę, że to była główna przyczyna, dla której Francuzi byli elastyczni i zezwolili na mały ruch graniczny ze Szwajcarią.

Jeżeli chodzi z kolei o EUROSUR, to perspektywy są takie, że system jest zasiedlany coraz większą liczbą danych. Wszystkie agencje UE, na przykład nowe centrum satelitarne, obrazy satelitarne, mogą również trafiać do sieci EUROSUR i państwa członkowskie będą mogły korzystać z tych informacji w swoich codziennych działaniach.

Przykro mi, ale nie umiem się wypowiedzieć na temat współpracy pomiędzy UE a Stanami Zjednoczonymi. Chciałbym państwa wyprowadzić z błędu. Jeśli chodzi o EUROSUR, to nie ma współpracy z żadnymi państwami trzecimi. Ten system ogranicza się tylko do państw trzecich. W tej chwili mamy dziewiętnaście państw, które uczestniczą w tej sieci, natomiast planujemy poszerzyć ją o kolejne, tak żeby wszystkie państwa UE znalazły się w systemie, również te, które mają granice zewnętrzne. Tak więc, priorytet nadano temu, aby siecią połączyć państwa członkowskie z zewnętrznymi granicami UE, morskimi, a także lądowymi, zarówno południowe, jak i wschodnie państwa, ale także na północy. W tym momencie jesteśmy na etapie prac nad tym, aby dołączyć kolejne kraje, na przykład Austrię, i niektóre z krajów, które nie mają zewnętrznych ani lądowych, ani morskich granic. Widzimy dwie tendencje: z jednej strony kontynuuje się pracę nad systemem, aby był on bardziej operacyjny, czyli zawierał większy zasób danych, z drugiej zaś strony kontynuujemy rozszerzanie sieci tak, aby docelowo wszystkie państwa UE się w niej znalazły.

Ostatecznie, jeżeli chodzi o udział państw stowarzyszonych ze strefą Schengen, to te państwa również są płatnikami do budżetu naszej Agencji, zgodnie z krajowymi wskaźnikami PKB, netto. To są jakieś wskaźniki, nie znam szczegółów w tym momencie, w każdym razie na lata 2013 i 2014 wkład od państw stowarzyszonych z Schengen wyniósł ponad 5 mln euro, łącznie od nich wszystkich. Składki są wpłacane na podstawie zasad, zgodnie z którymi te państwa przyczyniają się do innych projektów i programów unijnych.

Wydaje mi się, że wyczerpałem już większość pytań, które państwo mi zadali, ale oczywiście jestem w gotowości odpowiadać na dalsze pytania, jeśli uznają państwo, że na coś nie odpowiedziałem. Być może o czymś zapomniałem, więc bardzo proszę o uwagi. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Agnieszka Pomaska (PO):

Bardzo dziękuję, panie dyrektorze, za te bardzo wyczerpujące odpowiedzi i wyczerpującą informację. Chyba na wszystkie pytania padła odpowiedź. Bardzo dziękuję za to spotkanie i za możliwość rozmowy. Dziękuję też państwu posłom i mam nadzieję, że niedługo będzie okazja do ponownego spotkania.

Zamykam posiedzenie Komisji.